

江苏省村级财务管理相关问题探讨

与管理模式选择

■ / 张 军

摘要:村级财务属于集体经济性质,村级财务管理是一项重要的基础性工作,村级财会管理能力的高低直接关系到新农村建设发展的大局,关系到新农村建设的繁荣与整个社会的稳定。文章通过对村级财务管理问题评析,为选择适当的村级财务管理模式提供建议与对策。

关键词:农村财务 财务管理模式 村级财务管理

上个世纪90年代初,江苏省苏州市用直镇就开始试行由政府主导的会计委派制来进行农村财务管理的试点工作。但是从近年信访反映信息以及案件查办情况来看,村干部违犯集体财产管理制度,侵害集体财产和群众利益的现象较为严重,村主管部门对村级财务管理的监督留于形式。实践证明村级财务问题一直是农民热切关心的焦点问题,事关农村经济和农村稳定的大局,规范村级财务管理,防治村级财务混乱局面,解决农村干群关系,对于建设新农村显得尤为重要。

一、当前江苏省村级财务管理存在的主要问题及原因

江苏农村集体经济在改革开放之后得到了迅猛发展,据2009年相关统计数据看,江苏省主要农业经济指标继续位居全国前列:粮食总产位居全国第4位、农业增加值位居全国第5位、农民收入水平位居全国第2位。江苏省农业取得可喜成绩的同时,在村级财务管理上也存在一些问题:

(一) 镇村级干部理财意识淡薄

许多乡镇领导对村财务管理重要性认识不足,存在重发展、轻管理现象,特别是少数领导利用管理的权力,强行以借、捐、出等名义调用一些村组的集体资金(特别是征地补偿资金),部分村干部存在畏难情绪,导致财务制度规范失效。其次,还有些主管财务的村干部不熟悉财经法规和财务制度,不按财务规范办事,根据自己的认识进行财务管理建设,很少听取财会人员的建议,造成财务管理新老问题不断,使一些违规入账事件时有发生。还有村级财务人员业务能力较差,缺乏必要的理财经验,特别是当前村支社“三委”三年一

换届,任职周期短,村干部没有长远打算和全局观念。

(二) 财务收支管理有待进一步规范,缺乏必要的财务预算

部分村级财务管理中财务收支管理较为混乱,主要表现在:缺乏必要的财务预算、财务收支无计划,控制措施缺失或不完善,随意性很大。有些村对有些收入不记账,有的村财会人员对村委主任、村长批的条子不审核,现金管理制度执行不严,非财务人员插手现金,货币资金管理混乱也是村级财务管理中存在的突出问题。作为村级财务管理,往往一个乡镇往往只配备1-2名农经人员,承担职责过多,任务繁重,人员配备不足,存在未经考核而从事村财务管理的人员,导致很多人员素质普遍不高,不仅没有财务预算观念,更不会制定专业的财务预算。

(三) 村级财务监督体制不完善

目前群众监督缺乏积极性,分散的家庭经营,使村民集体观念、民主参与意识淡薄,民主管理和监督流于形式,给了某些不廉洁的干部可乘之机。其次内部监督乏力,由于村级财会人员由村级任用或选配,对财务人员坚持原则从事财务工作带来了心理影响,对村干部的经济违法、违纪行为不愿、不敢监督或放弃监督,发现问题不敢管,听之任之。主管部门对村级财务会计管理缺欠有力的指导和监督。虽然有的乡镇也定期组织对村级财务进行审计,但是对发现的问题不纠正、不处理,长时间不交账、不结账、不记账,债权、债务关系不清。这是当前农村村级财务管理中存在的突出问题。此外,财务公开等流于形式,公开的内容不真实,公布的目的主要是应付上级检查。审计监督工作中审计方法和程序也往往达不到要求,原因是村定期报来的账单、账簿、报表未进行及时核对,对审核中发现的疑问,未进行价差审核,审计工作基本上停留在表面上。

(四) 其他村级财务管理存在的问题

如账务移交不规范或不办理相应的移交,少数乡镇在村账移交工作中,只求进度,不求质量,有的甚至在村账移交前,没有进行财务清理或清理不彻底,导致固定资产、债权债务存在账账、账实不符以及“白条”抵库等现象,给“村账乡代管”工作带来诸多隐患;少数乡村干部对“村账乡代管”认为是削弱村级权力,工作不够配合;同时也有少数乡镇领导对此项工作重视不够;还有会计人员年龄总体上偏大,文化程度偏低,未经过专门培训,未取得相关资质,不具备会计任职条件的人员被选拔到财务岗位上来等情况。

由村级财务管理原因,造成上访到县到市到省的案件量增加。在构建和谐新农村形势下,必须要加强农村财务管理治理,使村级财务管理规范化,就要推行村级会计委托代理制度。否则,农村基层建设将流于形式,难以巩固已经取得的实效和发展未来新农村的理念。

二、村级财务管理模式的研究与分析

国外对村级财务管理主要采取建立合作社的管理模式,在1995年英国曼彻斯特召开的国际合作社联盟10周年大会上,确定了“自愿与开放的社员制、社员民主管理、非营利和社员参与分配、自主自立、关心社区事务”等目前世界上所公认的“合作社七原则”。特别是对带有公司性质的流通合作社来说,全部社员兼有“股东”与“客户”的双重身份。国外合作社的财务管理是为保护众多而又分散的农户的切身利益,政府采取保护和扶持政策以支持合作社的发展,因而其财务管理模式带有很大的自治性和独立性。

如美国主要是实行农业产业化,主要是以农场公司化方式,加强对村级农场的财务管理;德国主要是通过确保农民既能充分行使民主权利,又能获得很大的经济利益,来加强对村级财务的管理;荷兰是建立具有自治性质的“农民联合会”,对村级财务审计、村级企业利润分成、监督制裁、农民的社会经济地位等做出了严格而又详细的规定;日本采取政府鼓励村民自下而上、由地方自发性产生大家所关心的共同事务、公共设施、村级管理(包括财务管理)等议题,提出建议和改进方案,激发村民参与意识,实现乡村的自我完善和发展。

由于我国集体经济是最具中国特色的农业经济形式,因此村级财务管理的模式基本上是“村账村管”模式。该模式是由村委会负责聘用村财务会计人员管理,对全体集体经济和村民负责。该模式,首先由村财会人员自己管理本村财务会计事务,有助于村会计人员加强对村级债权、债务的管理,及时催收欠款、偿还所欠债务,在一定程度上加强了村级资产的管理;其次由于村财务会计人员在村里现场办公,有关会

计账簿及相关资料也都存放在村里,这有助于村财务管理的及时性、准确性和完整性。但是,该模式在实际运行过程中也暴露出如前文所述的很多问题。由于影响农村财务管理的因素很多、情况很复杂,也不可能完全杜绝其实施过程中出现的种种弊端。

虽然国外农村与中国农村组织形式差异很大,国外在加强村级财务管理上这种自治与政府监管相结合的特点是值得我国借鉴和学习的,借鉴企业财务管理研究成果,针对我国农村经济的特色——集体经济,特提出采用委托代理理论来研究村级财务管理模式,以减少目前村级财务管理存在的弊端。委托一代理理论是由著名经济学家罗斯(Ross)于1973年最早提出的,是研究存在于各种层次管理活动中的委托代理关系的理论,其目的是设计一种由驱动代理人为委托人的利益行动机制,可形成以下几种模式。

首先,基于该理论建立“村账乡管”模式,即以乡镇为单位,在农经站(或财政所)建立村财务代理中心,由代理中心配备专职会计,代理村级会计、出纳业务,并提供统一财务核算、统一审核、统一公开、统一建档的服务,集中处理村级财务。该模式在坚持村集体资金所有权、使用权、审批权、监督权不变的前提下,经村民代表大会同意,由村组织与乡镇村财务代理中心签订村级财务书面委托协议书。该模式优点在于:(1)政府建立财务代理中心向农村委派财务人员,这些财务人员的人事和经济利益独立于行政村的控制之外,从理论上,保证村级财务信息的客观公正,也能够强化内部制约和外部监督。(2)由财务代理中心向农村委派财务人员,有利于加强对农村财务工作和队伍的统一管理,促进村级财务工作的职业化、专业化和规范化。(3)有利于帮助村依法理财,规范管理和资金使用,减少村干部贪占、挪用集体资金的可能,增进村民的福祉。从理论上讲,该模式是非常优秀的。但是,由于人性是有缺陷的,可能出现派驻的财务人员难以协调与村之间的关系,二者有可能关系对立或同流合污。

其次,依据委托代理理论可以构建农村财务集中核算制模式。该模式以乡镇农经站(或财政所)为依托,设立独立的村财务集中记账机构,选派一定数量业务素质较高的专职会计人员,负责核算辖区内各村日常账务。各村设一名报账员,定期对本村日常收支进行报账处理。日常财务管理由村委会和乡镇记账中心共同负责,各项财务收支签批手续仍由村委会负责,乡镇记账中心负责审核把关,记账中心要定期反馈会计信息、定期进行账务公开。该模式的优点有:有利于加强村级主管部门的财务监督约束,使乡镇财务主管部门特别是

农经站对村级财务制度的执行情况及村级经济的运行情况有了及时、全面的了解;有利于规范村财务管理,杜绝“白条”入账现象,减少非生产性支出;有利于提高财务工作效率,强化了村干部廉洁自律建设,提高群众对村财务的可信度和满意度。该模式也存在一些不足,如村财务主管部门基本上是事后监督,缺乏事前和事中监督,使少数人有趁机违纪的可能,导致财务信息失真。

还可以建立村财务的委派制模式。该模式是由农经站(或财政所)向各村派出专职财务人员,负责各村的日常财务工作,委派的财务人员对村民和乡镇负责。另外,在加大财务委托代理服务力度的同时,还可以逐步推行第三方——会计师事务所代理村级财务会计管理制度。由乡镇政府制定有关的“村级财务委托会计师事务所管理制度”实施细则,对会计师事务所的选聘、从业资格、管理依据、责任范围、记账管理、会计档案管理、财务公开、监督制度、工作纪律等做出具体规定,由选聘村民表决、自愿委托第三方代理村级财务会计管理,镇政府定期组织村干部代表、审计员代表和村民代表对会计师事务所的工作进行评议,聘请专业人员定期对会计师事务所进行审计,强化监管。

三、江苏省村级财务管理模式选择与相关建议

村级财务属于集体经济性质,村级财务管理是一项重要的基础性工作,村级财会管理的好坏直接关系到新农村发展的大局,关系到农村的繁荣与整个社会的稳定,因此,设计、选择适合农村经济自身发展规律的财会管理模式对于改进村级财务管理薄弱的现状、大力发展农村经济至关重要。

第一,实现财务集中管理可以有效解决各村财务易受到村领导主观意志和财务人员水平等因素的影响,做到财务核算的规范统一和数据的准确透明。通过集中财务管理模式可以使乡镇以及村民对本村财务状况各方面的真实情况、分类数据、变动情况都非常清晰地掌握。

第二,通过财务集中管理模式可以做到各村财务核算规范统一,财务信息清楚,数据准确、透明。有利于合理控制开支,保障村民权益,堵塞财务漏洞,保障村集体合法、合理、科学使用资金,加快农村基层民主法制建设,促进农村经济良性发展。

第三,实现了财务集中,将更清楚地掌握各村财务信息、清楚各村的家底,才能真正做到对整个乡镇的资源进行集中、高效、优化的配置。有利于统一规划财务资源,增强村集体资金使用效率,进一步完善集体资产的监督管理,防止集体资产流失,促进集体资产保值、增值。也能够克服了村级会

计素质参差不齐的缺陷,可以加强财务收支业务进行流程控制与监督。

第四,通过财务的集中管理,构建村级财务信息化,能够实时查询、汇总、监控,可以对各类报表进行数据追溯,提高会计信息质量,加强各村对财务风险的管理和控制。有利于将农村政务与业务平台、政府政务、财政预算等信息平台有机整合,资源共享,完善农村信息化。

最后建议江苏省有关部门在村级财务管理模式中选择财务集中管理模式,并能够建立健全组织体系;规范民主理财制度;强化村级财务公开;加强村级财务审计等制度建设问题。各镇纪委书记和经管站长必须对村级财务管理的监督工作高度重视,迅速建立班子,正常开展工作,制定工作计划,下达当年的内审目标任务。实行内部审计工作责任倒查机制,对于相关负责人和经管站不作为、不按规定组织村级财务审计、组织审计工作不得力、出具虚假审计报告的,不及时报告审计结果和重大问题的,不按照规定实施村务公开,不按照规定进行村级财务保管的,将追究相关责任人的责任。加快建立农村财务信息化平台,完善农村信息化平台,为实现全面村级财务管理监督与控制打好基础。

参考文献:

- [1]潘自强.村级财务管理模式及其评价[J].农村经济,2009(2).
- [2]孙冬兰.新形势下加强村级财务管理刻不容缓[J].农村财务会计,2010(2).
- [3]张军.基于SaaS应用模式构建新农村财务信息化的路径选择[J].调研世界,2010(5).
- [4]黄若男.村级财务管理存在的问题及解决措施[J].唐山学院学报,2009(3).
- [5]常树春,陈顺达.在我国村级财务管理中实行会计委派制的探讨[J].全国商情(理论研究),2010(1).
- [6]江苏省如皋市关于加强村级财务管理监督的实施建议[EB/OL].中国农经网.
- [7]张旭光.论村民代表会议制度及其安排[J].浙江学刊,2001(1).

◇作者信息:苏州市职业大学经贸系,副教授,厦门大学管理学院会计系硕士

◇责任编辑:张力恒

◇责任校对:张力恒